



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Aproximación económico-penal del fraude fiscal

Autor

Ángel Pueyo Mort

Director

Eduardo Sanz Arcega

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo

2019

Título del trabajo: Aproximación económico -penal del fraude fiscal

Titulación a la que está vinculado: Graduado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos

Autor del trabajo: Ángel Pueyo Mort

Director del trabajo: Eduardo Sanz Arcega

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es presentar una aproximación económico-penal al fraude fiscal. Para ello, dicha aproximación se basa en los principios de justicia tributaria de la Constitución española, la Ley General Tributaria, el Código Penal y los desarrollos económicos sobre moral fiscal del análisis efectuado. Pretendemos dar una idea aproximada de los conceptos de tributo, fiscalidad y fraude fiscal. Nos referiremos a algunas de las teorías explicativas del fraude fiscal, así como a la interrelación existente entre economía sumergida, crisis económico-financiera y fraude fiscal.

Destacaremos la importancia de los ingresos del Estado para la prestación de servicios públicos y calidad de los mismos. De aquí la necesidad de minimizar el fraude fiscal.

Del análisis efectuado se relacionan algunas propuestas de *lege ferenda*.

PALABRAS CLAVE

Fraude fiscal, Impuesto, Código Penal, moral fiscal.

CRIMINAL –ECONOMIC APPROXIMATION OF TAX FRAUD

ABSTRACT

The objective of this assignment is to give a criminal-economic approximation of tax fraud. This approximation is based on the tax justice's principles of the Spanish Constitution, the General Tax Law, the Criminal Code and the economic developments of tax morale. We aim to give an approximated idea of the concept of tax, taxation, and tax fraud. We will refer some explanatory theories of tax fraud and the relationship between black economy, financial crisis and tax fraud.

It is necessary to highlight the importance of State income for the provision of public services and their quality. For this reason the need to reduce the tax fraud.

On the basis of the analysis, we mention some proposals of *lege ferenda*

KEYWORDS

Tax fraud, taxes, criminal code, tax morale.

INDICE.

CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO 2. APROXIMACIÓN JURÍDICA AL FRAUDE FISCAL	2
2.1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	2
2.2.- DERECHO CONSTITUCIONAL	3
2.3.- DERECHO TRIBUTARIO.....	4
2.4.-EL DERECHO PENAL.....	7
CAPITULO 3. APROXIMACIÓN ECONÓMICA AL FRAUDE FISCAL.....	12
3.1.- CONSECUENCIAS DEL FRAUDE FISCAL	12
3.2.- TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL FRAUDE FISCAL.....	13
3.3.- UNA MIRADA A LAS CIFRAS DEL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA	16
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES	24
BIBLIOGRAFÍA:	27

CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN

Con este trabajo se pretende desarrollar una aproximación económica-jurídica del fraude fiscal. Tras tratamiento y análisis de la información, nuestro objetivo es proyectar nuestras reflexiones sobre la importancia del “pago de impuestos” a aquellos sectores de la población que tienen una visión parcial y negativa del deber tributario.

Desde la modestia, se pretende que los argumentos de este trabajo consigan implicar y concienciar al ciudadano sobre su corresponsabilidad y obligaciones fiscales. Es importante destacar la relevancia de los criterios de fiscalidad y su interrelación con el tipo de sociedad que queremos configurar. En este contexto señalaremos a los actores principales, Estado y Ciudadano, que deberán buscar el equilibrio fiscal en aras del bien común, tratando de minimizar las conductas abusivas y fraudulentas.

Nos referiremos especialmente a los principios de Justicia Tributaria recogidos en el artículo 31 de la Constitución española, a los artículos 305 y 305 bis del Código Penal que tipifican el delito fiscal, así como a la Ley General Tributaria que regula de manera extensa conceptos fiscales, infracciones y sanciones, así como procedimientos a seguir en vía administrativa.

Recurriremos igualmente a explicaciones de índole sociológica y psicológica que nos hagan entender las motivaciones del defraudador.

La gran mayoría de la ciudadanía carece de conocimientos técnicos sobre economía, fiscalidad, sobre la aplicación de medidas concretas que incidan de una u otra manera en las cifras globales de la economía. Sin embargo, a esta mayoría se le debe informar, educar y sensibilizar sobre la importancia que tienen los tributos/impuestos para que los servicios públicos prestados por el Estado sean de calidad y lleguen a toda la ciudadanía, especialmente a los más desfavorecidos, con el objetivo último de construir una sociedad más justa y solidaria.

Consideramos importante destacar la interrelación existente entre fiscalidad, fraude fiscal y economía sumergida. No cabe ninguna duda que nuestras vidas están condicionadas por cada uno de los elementos reseñados. Sólo a través del conocimiento y del pacto se podrán aplicar medidas para disminuir el fraude fiscal y minimizar otros sectores como la economía sumergida.

El método de trabajo utilizado se sustenta en una revisión doctrinal y de la literatura económica. Nos valdremos del conocimiento y doctrina de grandes autores especializados en economía, fiscalidad e interrelación con la sociología y psicología. En definitiva, haremos uso de la revisión bibliográfica para tener una panorámica aproximada de la realidad objeto de nuestro trabajo.

La estructura de este trabajo que se divide en cinco secciones, incluyendo esta introducción, es la siguiente:

- Aproximación jurídica al fraude fiscal
- Aproximación económica al fraude fiscal
- Teorías explicativas del fraude fiscal
- Conclusiones

CAPITULO 2. APROXIMACIÓN JURÍDICA AL FRAUDE FISCAL

2.1.- Antecedentes históricos

La historia de los impuestos es casi tan antigua como la historia del hombre. Desde las primeras sociedades humanas, los impuestos eran aplicados por los soberanos o jefes en forma de tributos. Las primeras leyes tributarias aparecen hace cinco mil años en Egipto, China y Mesopotamia. En las grandes civilizaciones como Grecia y Roma era habitual el pago de tributos. En la Edad Media, los vasallos y siervos tenían que cumplir con dos tipos de contribuciones, unas eran prestación de servicios personales y otras pecuniarias.

La palabra “Fisco” procede del latín “fiscus”, término con el que se denominaba a una cesta de mimbre o junco para guardar dinero. Los publicanos, cobradores de impuestos de la antigua Roma, acostumbraban a recoger el dinero cobrado con estas cestas. Al principio se utilizó la palabra fiscus para denominar el tesoro del Príncipe, por oposición al del Estado. Después se usó también para denominar el tesoro del Estado, puesto que podía disponer de él El Príncipe. También se llamaba “Iudaicus fiscus” al impuesto que pagaban los judíos al emperador de Roma.

El término fisco se incorporó con ese sentido en el Diccionario latino español de Lebrija (1495). Del mismo se derivarían más tarde palabras como fiscal, fiscalía y confiscar; esta última formada con el prefijo con-, que significa ‘incorporar al fisco’.

Con las democracias contemporáneas, el pueblo aprueba por mayoría una Constitución y encarga a sus representantes que legislen de acuerdo con ella. Las Cortes aprueban leyes que regulan los tributos a recaudar, los gastos públicos a realizar y los recursos que los ciudadanos pueden interponer en defensa de sus derechos ante posibles errores o extralimitaciones de la Hacienda Pública

El diccionario de la RAE establece que defraudar es privar a alguien, con abuso de su confianza o con infidelidad a las obligaciones propias, de lo que le toca en derecho.

Genéricamente, el fraude fiscal es el que se comete contra la administración tributaria, en forma de evasión de impuestos o de cualquier otra irregularidad que tenga como resultado un beneficio ilícito o no declarado, con graves consecuencias fiscales para la sociedad en su conjunto. El fraude tiene un componente de dolo o engaño, además de constituir un abuso y una deslealtad con la sociedad.

Un aspecto importante que hay que reseñar sobre los fraudes o irregularidades fiscales es el que hace referencia a la importancia o gravedad del hecho. La Norma, en sentido amplio, establece una graduación de conductas fraudulentas con la correspondiente sanción punitiva. En función de la gravedad de los hechos, los procedimientos de valoración de estas acciones se sustanciarán en el ámbito del Derecho Administrativo (infracciones administrativas), o bien será el Derecho Penal el que se aplique en aquellas acciones más graves (delitos). En uno u otro caso, los órganos que deberán conocer y sancionar las diferentes causas punibles pertenecerán al orden administrativo o a la jurisdicción penal.

La normativa tributaria es muy amplia, de manera que la casuística defraudatoria es igualmente muy extensa. Nuestro ordenamiento jurídico contiene un bloque muy importante de normativa fiscal, regulando las diferentes figuras defraudatorias y procedimientos de inspección y sanción. En este sentido, mencionaremos el Código Penal, la Ley General Tributaria y la norma fundamental como es la Constitución,

fuerza e inspiración de derechos y deberes fundamentales. En todo caso, habrá que garantizar el principio de legalidad y de seguridad jurídica.

2.2.- Derecho Constitucional

La Constitución española de 1978 define un marco político e institucional muy preciso respecto de cuál debe ser la función de nuestra Hacienda Pública. De dicho marco institucional se deducen una serie de principios jurídicos ordenadores de toda la actividad financiera del Estado y demás entes públicos, que imponen deberes y límites jurídicos claros a los órganos a quienes está encomendada la función de obtener ingresos (a través, fundamentalmente, del sistema tributario) y de realizar gastos públicos. Este marco institucional aparece diseñado en una serie de preceptos de nuestra Constitución

En el ámbito tributario, el artículo 31 de la Constitución española establece un marco jurídico básico y esencial. En este sentido consideramos oportuno recoger íntegramente dicho artículo.

Artículo 31 de la Constitución española

- 1.- “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá carácter confiscatorio.”
- 2.- “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.”
- 3.- “Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.”

En los párrafos 1º y 2º se consagra el principio de justicia financiera, es decir, justicia en el reparto o distribución de los impuestos según la capacidad económica de los ciudadanos y atendiendo a criterios de progresividad del sistema fiscal; y justicia respecto de los gastos públicos, es decir, justo y equitativo reparto o distribución de los recursos públicos a través de los Presupuestos Generales del Estado.

Dentro del modelo de sistema económico que la Constitución española impone, el Estado asume también una función social de redistribución de la renta y de la riqueza, que está en la esencia misma de la cláusula del Estado social y democrático de Derecho que la Constitución proclama en el artículo 1.1

En el párrafo 3º se consagra el principio básico del Estado de Derecho de sometimiento al imperio de la ley del poder tributario y del poder de gastar, reservando a la ley la materia.

Los principios que recoge el artº 31 de la CE deben constituir los cimientos de una sociedad avanzada desde el punto de vista financiero y fiscal e inspirar, al tiempo que obligar, a los diferentes actores. Igualmente, estos principios deberán obligar y orientar al desarrollo normativo que regula el sistema tributario

Cabe resaltar algunos de estos principios constitucionales como la igualdad y progresividad, capacidad económica, eficiencia.

El incumplimiento de este deber constitucional referido en el artículo 31 tiene su manifestación más reprobable en el fraude fiscal, expresión de una profunda insolidaridad social.

El Estado reacciona contra el fraude fiscal por medio de las potestades de investigación y regularización que atribuye a la Administración tributaria y, especialmente, por medio de su “ius puniendi” o potestad sancionadora, tanto en el ámbito estrictamente administrativo (derecho sancionador tributario) como en el ámbito penal, a través de la figura del delito fiscal.

Como señala la Sentencia 76/1990, de 26 de abril, del Tribunal Constitucional, la “lucha contra el fraude fiscal es un fin y un mandato que la Constitución impone a todos los poderes públicos, singularmente al legislador y a los órganos de la Administración tributaria”. Es decir, “no es una opción que quede a la libre disponibilidad del legislador y de la Administración, sino que, por el contrario, es una exigencia inherente a «un sistema tributario justo» como el que la Constitución propugna en el art. 31.1”.

2.3.- Derecho Tributario

En una primera aproximación se pueden definir los tributos como prestaciones pecuniarias que el Estado u otro ente público exigen en uso del poder que les atribuye la Constitución y las leyes. Son ingresos públicos que se regulan dentro del sector del ordenamiento que denominamos doctrinalmente Derecho Público y que se exigen por el poder soberano del Estado en el ámbito financiero.

La Ley General Tributaria (Ley 58/2003) es el eje central del ordenamiento tributario donde se recogen sus principios esenciales y se regulan las relaciones entre la Administración tributaria y los contribuyentes. Entre otros muchos aspectos tributarios, esta Ley regula y delimita conceptos como “obligaciones tributarias”, “deuda tributaria”, “Procedimientos”, “potestad sancionadora”, “infracciones y sanciones”,... Consideramos de interés reseñar algunos artículos de la LGT.

En su artº 2, cuya rúbrica es “concepto, fines y clases de los tributos” se establece:

1. Los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos.

Los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución.

2. Los tributos, cualquiera que sea su denominación, se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos:

a) Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.

b) Contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.

c) Impuestos son los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente.

Artículo 4. Potestad tributaria.

1. La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.

2. Las comunidades autónomas y las entidades locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.
3. Las demás entidades de derecho público podrán exigir tributos cuando una ley así lo determine.

Artículo 17. La relación jurídico-tributaria.

1. Se entiende por relación jurídico-tributaria el conjunto de obligaciones y deberes, derechos y potestades originados por la aplicación de los tributos
2. De la relación jurídico-tributaria pueden derivarse obligaciones materiales y formales para el obligado tributario y para la Administración, así como la imposición de sanciones tributarias en caso de su incumplimiento.

Artículo 20. Hecho imponible.

1. El hecho imponible es el presupuesto fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal.
2. La ley podrá completar la delimitación del hecho imponible mediante la mención de supuestos de no sujeción.

Artículo 183. Concepto y clases de infracciones tributarias.

1. Son infracciones tributarias las acciones u omisiones dolosas o culposas con cualquier grado de negligencia que estén tipificadas y sancionadas como tales en esta u otra ley.
2. Las infracciones tributarias se clasifican en leves, graves y muy graves.
3. Las infracciones y sanciones en materia de contrabando se regirán por su normativa específica.

Artículo 184. Calificación de las infracciones tributarias.

1. Las infracciones tributarias se calificarán como leves, graves o muy graves de acuerdo con lo dispuesto en cada caso en los artículos 191 a 206 de esta ley.
Cada infracción tributaria se calificará de forma unitaria como leve, grave o muy grave y, en el caso de multas proporcionales, la sanción que proceda se aplicará sobre la totalidad de la base de la sanción que en cada caso corresponda, salvo en el supuesto del apartado 6 del artículo 191 de esta ley.
2. A efectos de lo establecido en este título, se entenderá que existe ocultación de datos a la Administración tributaria cuando no se presenten declaraciones o se presenten declaraciones en las que se incluyan hechos u operaciones inexistentes o con importes falsos, o en las que se omitan total o parcialmente operaciones, ingresos, rentas, productos, bienes o cualquier otro dato que incida en la determinación de la deuda tributaria, siempre que la incidencia de la deuda derivada de la ocultación en relación con la base de la sanción sea superior al 10 por ciento.
3. A efectos de lo establecido en este título, se consideran medios fraudulentos:
 - a) Las anomalías sustanciales en la contabilidad y en los libros o registros establecidos por la normativa tributaria.

Se consideran anomalías sustanciales:

- 1.º El incumplimiento absoluto de la obligación de llevanza de la contabilidad o de los libros o registros establecidos por la normativa tributaria.
- 2.º La llevanza de contabilidades distintas que, referidas a una misma actividad y ejercicio económico, no permitan conocer la verdadera situación de la empresa.
- 3.º La llevanza incorrecta de los libros de contabilidad o de los libros o registros establecidos por la normativa tributaria, mediante la falsedad de asientos, registros o importes, la omisión de operaciones realizadas o la contabilización en cuentas incorrectas de forma que se altere su consideración fiscal. La apreciación de esta circunstancia requerirá que la incidencia de la llevanza incorrecta de los libros o registros represente un porcentaje superior al 50 por ciento del importe de la base de la sanción.
- b) El empleo de facturas, justificantes u otros documentos falsos o falseados, siempre que la incidencia de los documentos o soportes falsos o falseados represente un porcentaje superior al 10 por ciento de la base de la sanción.

c) La utilización de personas o entidades interpuestas cuando el sujeto infractor, con la finalidad de ocultar su identidad, haya hecho figurar a nombre de un tercero, con o sin su consentimiento, la titularidad de los bienes o derechos, la obtención de las rentas o ganancias patrimoniales o la realización de las operaciones con trascendencia tributaria de las que se deriva la obligación tributaria cuyo incumplimiento constituye la infracción que se sanciona.

Respecto a los artículos de la L.G.T. reseñados anteriormente, consideramos de interés destacar los siguientes aspectos:

-En su artículo 2 se contemplan los tributos como medio para obtener recursos para el sostenimiento de gastos públicos y establece diferenciación entre impuestos, contribuciones y tasas.

- El artículo 4 establece la potestad tributaria originaria del Estado.

- Los derechos y deberes derivados de la relación jurídico-tributaria, así como el hecho imponible que determina la obligación tributaria, son recogidos en los artículos 17 y 20.

- En los artículos 183 y 184 se regulan las clases de infracciones tributarias.

Es la ley la que determina qué hechos deben generar la obligación de contribuir. El tributo es una obligación “ex lege”, en cuya formación interviene sólo la voluntad del Estado y no la del obligado. El principio de legalidad debe imperar por encima de cualquier otro aspecto. Claro está que en un Estado democrático, sus poderes emanan de la voluntad popular.

Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general, atender a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional. Es necesario que las normas que regulan el sistema tributario respondan al ideal de vida social que el Estado quiere realizar.

En este sentido, resulta de interés mencionar al autor Lello Gangemi y las características que según este autor debe reunir un sistema tributario racional:

a) La existencia de una Administración financiera eficiente que conozca las consecuencias de su actuación.

b) La ausencia de evasiones.

c) El mantenimiento del impuesto progresivo

d) La afirmación de los principios de personalidad y equidad en el reparto de la carga tributaria.

e) La existencia de un conjunto de impuestos indirectos, simplificado y coordinado con los directos.

f) La certeza del Derecho tributario, con la clara determinación de derechos y deberes del Estado y de los contribuyentes.

g) El establecimiento de sanciones penales que aseguren el cumplimiento de las normas tributarias.

Dicho lo cual, los impuestos constituyen la parte primordial de un sistema tributario y atendiendo a diferentes criterios se establecen varias clasificaciones de los mismos. Así se habla de impuestos directos o indirectos, impuestos objetivos o subjetivos, impuestos reales o personales, instantáneos o periódicos.

En el sistema tributario español, en lo que respecta a la imposición directa, podemos hablar del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

En cuanto a los impuestos indirectos, señalar el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, el Impuesto sobre el valor añadido (I.V.A.), los impuestos especiales y aduanas (alcohol, tabaco,...).

En todos ellos habrá que definir claramente el hecho imponible, el sujeto activo y el sujeto pasivo, tanto en lo que respecta a la recaudación como en todo lo relativo a posibles conductas defraudatorias.

Por otro lado, resulta de interés señalar los diferentes niveles de organización administrativa del Estado (Gobierno central, autonómico, local,..), que tienen competencias fiscales conforme a los parámetros que establece la ley.

Los argumentos y casuística que recogen las diferentes normas tributarias desbordan y superan ampliamente los modestos objetivos de este trabajo. De aquí que sólo se haga una mención superficial sobre tales cuestiones.

2.4.-El Derecho Penal

El pilar básico que regula las conductas más graves, constitutivas de delito fiscal, es el Código Penal, Título XIV, “De los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social”.

El delito fiscal puede ser considerado como uno de los más característicos y, a la vez, con mayor peso específico dentro de la delincuencia económica. La reforma y establecimiento de sistemas fiscales más complejos y perfeccionados, necesarios para aumentar la eficacia en el proceso de recaudación y contribuir a los gastos públicos que genera el denominado Estado del Bienestar, ha evolucionado en paralelo a los cambios del sistema económico, identificado hoy con la globalización y las nuevas condiciones y estructuras financieras (apertura de los mercados de capitales) y comerciales (volumen desbordante de intercambios internacionales de bienes y servicios) que, junto con la movilidad de personas, empresas y capitales, posibilitan conductas criminales cada vez más organizadas y, por ello, difíciles de descubrir.

Cualquier estudio del modelo actual de delito fiscal debe situar esta figura dentro del marco más amplio de los delitos contra la Hacienda Pública, denominación con la que se identifican las figuras delictivas que contemplan los artículos 305 y 305 bis, fundamentalmente, del Código penal. Con esta regulación se pretende proteger a “la Hacienda Pública” (incluida la comunitaria europea) desde sus distintas vertientes y funciones de ingreso y gasto públicos.

Dada la gravedad de estas acciones delictivas, así como la complejidad y dificultad de interpretación de estas figuras penales, se considera de interés recoger íntegramente los artículos 305 y 305 bis del Código Penal (CP)

Artículo 305 CP

“1.- El que, por acción u omisión, defraude a la Hacienda Pública estatal, autonómica, foral o local, eludiendo el pago de tributos, cantidades retenidas o que se hubieran debido retener o ingresos a cuenta, obteniendo indebidamente devoluciones o disfrutando beneficios fiscales de la misma forma, siempre que la cuantía de la cuota defraudada, el importe no ingresado de las retenciones o ingresos a cuenta o de las devoluciones o beneficios fiscales indebidamente obtenidos o disfrutados exceda de ciento veinte mil euros será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años y multa del tanto al séxtuplo de la citada cuantía, salvo que hubiere regularizado su situación tributaria en los términos del apartado 4 del presente artículo.

La mera presentación de declaraciones o autoliquidaciones no excluye la defraudación, cuando ésta se acredite por otros hechos.

Además de las penas señaladas, se impondrá al responsable la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el período de tres a seis años.

2.- A los efectos de determinar la cuantía mencionada en el apartado anterior:

a) Si se trata de tributos, retenciones, ingresos a cuenta o devoluciones, periódicos o de declaración periódica, se estará a lo defraudado en cada período impositivo o de declaración, y si éstos son inferiores a doce meses, el importe de lo defraudado se referirá al año natural. No obstante lo anterior, en los casos en los que la defraudación se lleve a cabo en el seno de una organización o grupo criminal, o por personas o entidades que actúen bajo la apariencia de una actividad económica real sin desarrollarla de forma efectiva, el delito será perseguible desde el mismo momento en que se alcance la cantidad fijada en el apartado 1.

b) En los demás supuestos, la cuantía se entenderá referida a cada uno de los distintos conceptos por los que un hecho imponible sea susceptible de liquidación.

3.- Las mismas penas se impondrán a quien cometa las conductas descritas en el apartado 1 y a quien eluda el pago de cualquier cantidad que deba ingresar o disfrute de manera indebida de un beneficio obtenido legalmente, cuando los hechos se cometan contra la Hacienda de la Unión Europea, siempre que la cuantía defraudada excediera de cien mil euros en el plazo de un año natural. No obstante lo anterior, en los casos en los que la defraudación se lleve a cabo en el seno de una organización o grupo criminal, o por personas o entidades que actúen bajo la apariencia de una actividad económica real sin desarrollarla de forma efectiva, el delito será perseguible desde el mismo momento en que se alcance la cantidad fijada en este apartado.

Si la cuantía defraudada no superase los cien mil euros pero excediere de diez mil, se impondrá una pena de prisión de tres meses a un año o multa del tanto al triplo de la citada cuantía y la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el período de seis meses a dos años.

4.- Se considerará regularizada la situación tributaria cuando se haya procedido por el obligado tributario al completo reconocimiento y pago de la deuda tributaria, antes de que por la Administración Tributaria se le haya notificado el inicio de actuaciones de comprobación o investigación tendentes a la determinación de las deudas tributarias objeto de la regularización o, en el caso de que tales actuaciones no se hubieran producido, antes de que el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado o el representante procesal de la Administración autonómica, foral o local de que se trate, interponga querrela o denuncia contra aquél dirigida, o antes de que el Ministerio Fiscal o el Juez de Instrucción realicen actuaciones que le permitan tener conocimiento formal de la iniciación de diligencias.

Asimismo, los efectos de la regularización prevista en el párrafo anterior resultarán aplicables cuando se satisfagan deudas tributarias una vez prescrito el derecho de la Administración a su determinación en vía administrativa.

La regularización por el obligado tributario de su situación tributaria impedirá que se le persiga por las posibles irregularidades contables u otras falsedades instrumentales que, exclusivamente en relación a la deuda tributaria objeto de regularización, el mismo pudiera haber cometido con carácter previo a la regularización de su situación tributaria.

5.- Cuando la Administración Tributaria aprecie indicios de haberse cometido un delito contra la Hacienda Pública, podrá liquidar de forma separada, por una parte los conceptos y cuantías que no se encuentren vinculados con el posible delito contra la Hacienda Pública, y por otra, los que se encuentren vinculados con el posible delito contra la Hacienda Pública.

La liquidación indicada en primer lugar en el párrafo anterior seguirá la tramitación ordinaria y se sujetará al régimen de recursos propios de toda liquidación tributaria. Y la liquidación que en su caso derive de aquellos conceptos y cuantías que se encuentren vinculados con el posible delito contra la Hacienda Pública seguirá la tramitación que al efecto establezca la normativa tributaria, sin perjuicio de que finalmente se ajuste a lo que se decida en el proceso penal.

La existencia del procedimiento penal por delito contra la Hacienda Pública no paralizará la acción de cobro de la deuda tributaria. Por parte de la Administración Tributaria podrán iniciarse las actuaciones dirigidas al cobro, salvo que el Juez, de oficio o a instancia de parte, hubiere acordado la suspensión de las actuaciones de ejecución, previa prestación de garantía. Si no se pudiese prestar garantía en todo o en parte, excepcionalmente el Juez podrá acordar la suspensión con dispensa total o parcial de garantías si apreciase que la ejecución pudiese ocasionar daños irreparables o de muy difícil reparación.

6.- Los Jueces y Tribunales podrán imponer al obligado tributario o al autor del delito la pena inferior en uno o dos grados, siempre que, antes de que transcurran dos meses desde la citación judicial como imputado satisfaga la deuda tributaria y reconozca judicialmente los hechos. Lo anterior será igualmente aplicable respecto de otros partícipes en el delito distintos del obligado tributario o del autor del delito, cuando colaboren activamente para la obtención de pruebas decisivas para la identificación o captura de otros responsables, para el completo esclarecimiento de los hechos delictivos o para la averiguación del patrimonio del obligado tributario o de otros responsables del delito.

7.- En los procedimientos por el delito contemplado en este artículo, para la ejecución de la pena de multa y la responsabilidad civil, que comprenderá el importe de la deuda tributaria que la Administración Tributaria no haya liquidado por prescripción u otra causa legal en los términos previstos en la Ley 58/2003, General Tributaria, de 17 de diciembre, incluidos sus intereses de demora, los Jueces y Tribunales recabarán el auxilio de los servicios de la Administración Tributaria que las exigirá por el procedimiento administrativo de apremio en los términos establecidos en la citada Ley.”

Artículo 305 bis.

“1.- El delito contra la Hacienda Pública será castigado con la pena de prisión de dos a seis años y multa del doble al séxtuplo de la cuota defraudada cuando la defraudación se cometiere concurriendo alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que la cuantía de la cuota defraudada exceda de seiscientos mil euros.
- b) Que la defraudación se haya cometido en el seno de una organización o de un grupo criminal.

c) Que la utilización de personas físicas o jurídicas o entes sin personalidad jurídica interpuestos, negocios o instrumentos fiduciarios o paraísos fiscales o territorios de nula tributación oculte o dificulte la determinación de la identidad del obligado tributario o del responsable del delito, la determinación de la cuantía defraudada o del patrimonio del obligado tributario o del responsable del delito.

2.- A los supuestos descritos en el presente artículo les serán de aplicación todas las restantes previsiones contenidas en el artículo 305.

En estos casos, además de las penas señaladas, se impondrá al responsable la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el período de cuatro a ocho años.”

Del contenido de los artículos señalados destacaremos algunos aspectos. Así, para que el fraude fiscal se considere delito, la cantidad defraudada debe exceder de 120.000 euros. Si el fraude se comete contra la Hacienda de la Unión Europea, la cuantía para que sea delito es de 100.000 €.

Se castiga con una pena de prisión de uno a cinco años y multa del tanto al séxtuplo de la cuantía defraudada.

El tipo penal establece dos vías genéricas de defraudación:

1.-Eludir el pago de tributos, cantidades retenidas o que se hubieran debido retener o ingresos a cuenta. Actualmente es muy común que se produzca la elusión del pago de impuestos por medio de los paraísos fiscales.

2.- Obtener indebidamente devoluciones o disfrutar indebidamente de beneficios fiscales.

Defraudar por debajo de las cantidades consignadas anteriormente no tendrá consecuencias penales, sino administrativas.

En el 305 bis.1 se contemplan varias figuras agravadas por los elementos que concurren en su ejecución:

a) Cuando la cuantía de la cuota defraudada exceda los 600.000 euros.

b) Que la defraudación se haya cometido valiéndose de una organización criminal.

c) Cuando para defraudar hayan utilizado “sociedades pantalla”, “personas interpuestas”, o “paraísos fiscales”; es decir, que se haya ocultado a la persona realmente responsable del delito o su patrimonio

De los preceptos anteriores se deduce que el fraude fiscal es un delito especial que solo lo puede cometer quien está obligado por la norma tributaria. Por ello puede ser sujeto activo tanto una persona física como una persona jurídica, dependiendo de quién sea la obligada a pagar un tributo, practicar retenciones, etc.

Otro aspecto importante a señalar que se contempla en las figuras penales tratadas es que queda exento de responsabilidad penal quien regulariza su situación tributaria antes de que la Administración Tributaria inicie un procedimiento de comprobación que determine el importe de la deuda fiscal, o si no se realizan estas actuaciones, antes de que el Ministerio Fiscal o el Abogado del Estado inicien la correspondiente denuncia o querella.

Si la privación de libertad es el elemento que realmente distingue la sanción penal de la administrativa –siendo ambas manifestación del ius puniendi del Estado-, puede afirmarse que existe una difuminación práctica entre ambas sanciones. Las posibilidades jurídicas e interpretaciones de la norma que aplican los representantes del Estado en los conflictos por defraudación van más orientadas al resarcimiento económico que comprende la deuda tributaria y la sanción económica, frente a la condena de privación de libertad que también contempla la norma penal.

En el ámbito de las irregularidades fiscales de carácter administrativo, la casuística es muy extensa, contemplándose los procedimientos, infracciones y sanciones en la Ley General Tributaria y las diferentes leyes que regulan los distintos tipos de tributos. De manera genérica podemos hablar de infracciones de carácter leve, grave o muy grave, con las correspondientes sanciones, de índole económico fundamentalmente. Queda fuera de nuestros objetivos reflejar la copiosa normativa que regula los diferentes tributos.

Las Autoridades tributarias tienen un protagonismo destacado tanto en el ámbito administrativo como en el penal, aunque siempre podrán ser objeto de control judicial sus acuerdos o resoluciones.

Actualmente existen dos enfoques complementarios sobre lo que ha de entenderse como bien jurídicamente protegido en el delito fiscal. Para el primero, el bien jurídico protegido es el Erario público entendido como el patrimonio de la Hacienda Pública en su manifestación de recaudación completa de los diferentes impuestos. Para el segundo, el bien jurídico protegido lo integran los valores constitucionales consagrados en el artículo 31.1 CE, incluido el justo reparto de la carga tributaria.

Desde esta perspectiva, lo que se protege a través del delito fiscal no es sólo la actividad puramente recaudatoria, sino la función que nuestro ordenamiento atribuye a los tributos y que, como señala el artículo 2.2 de la Ley General Tributaria (L.G.T.), no sólo es la de ser medios para recaudar los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, sino también la de servir como instrumentos de la política económica general y para atender a la realización de los principios y fines constitucionales.

Respecto al elemento objetivo del tipo penal, hemos de indicar que fue Ley Orgánica 6/1995 la que incorporó expresamente en la redacción del precepto penal la posibilidad de que el delito fiscal pudiera cometerse por omisión, aunque los órganos judiciales habían declarado mayoritariamente que se defrauda tanto por la completa omisión de la declaración, sin exteriorizar ningún ingreso, como cuando se declara menos de lo debido. De manera que la elusión del pago de impuestos se produce tanto declarando mal de manera consciente, como no declarando, siempre que concurra el elemento culpabilístico (ánimo defraudatorio).

Todas las conductas relativas al delito fiscal que incluye el código penal se insertan en el seno de una relación jurídica tributaria, en el sentido amplio del término. Consecuencia de ello es que tanto para determinar si se han producido tales comportamientos como para determinar el sujeto activo del delito, o fijar la cuantía defraudada que sirve para delimitar si nos encontramos ante un delito fiscal o una infracción administrativa, se ha de acudir necesariamente a las normas extrapenales tributarias, tanto a las genéricas como a las específicas del tributo de que se trate.

Un elemento subjetivo de este tipo penal es la necesidad de que haya “ ánimo de defraudar”, inherente al dolo. Si bien, en el delito fiscal es suficiente con que concurra el dolo eventual, es decir, que el

sujeto tenga conocimiento de la alta probabilidad de que sus acciones u omisiones pueden dar lugar a un fraude fiscal.

Otro aspecto importante en el delito fiscal es la valoración de la prueba. El expediente que la Administración tributaria remite al Ministerio Fiscal o al órgano judicial correspondiente cuando aprecia la existencia de indicios de delito tiene, en cuanto a su valoración como medio de prueba, una doble función. Por un lado, a efectos de la iniciación del proceso penal, el acta o el informe previo de la Inspección de los Tributos tiene el carácter de una denuncia, esto es, contiene la constatación de unos hechos de los cuales se infiere una “notitia criminis” suficiente para la apertura de un proceso penal. Por otro, dentro del proceso y en la fase del juicio oral, el expediente tiene el valor probatorio de una prueba documental libremente apreciada por el Juez.

Frente a lo que ocurre en el ámbito administrativo (art. 144.1 LGT), en el ámbito penal la presunción de veracidad y certeza de las actas y diligencias cede ante la presunción de inocencia del artículo 24 CE, de modo que como prueba documental está sujeta a ratificación y a contradicción, pasando a formar parte del conjunto de las pruebas documentales y periciales practicadas en el acto del juicio oral que han de ser valoradas por el Juez. Por su parte, los actos administrativos están revestidos de presunción de veracidad, aunque admiten la prueba en contra que pueda aportar el Administrado tributario.

Otra consideración a señalar es que las Autoridades Fiscales tienen la obligación de denunciar todos los hechos que puedan encajar en el tipo penal. Ello determina la paralización de todos los procedimientos administrativos, incluido el de recaudación.

CAPITULO 3. APROXIMACIÓN ECONÓMICA AL FRAUDE FISCAL

3.1.- Consecuencias del fraude fiscal

La evasión fiscal, en sentido económico, es un perjuicio patrimonial para la Hacienda Pública. Es una práctica ilegal que por ejemplo consiste en ocultar o no registrar los beneficios para evitar pagar los impuestos que los gravan.

Se derivan graves repercusiones para la sociedad en su conjunto. Entre los efectos más importantes e inmediatos destacaríamos:

- Supone una merma para los ingresos públicos, lo que afecta a la presión fiscal que soportan los contribuyentes cumplidores.
- Condiciona el nivel de calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales.
- Distorsiona la actividad de los distintos agentes económicos, de tal modo que las empresas fiscalmente cumplidoras deben enfrentarse a la competencia desleal de las que no cumplen.
- Se realiza en perjuicio de la Hacienda Pública, es decir, del conjunto de los ciudadanos.
- La conducta del defraudador contraviene la norma tributaria.
- En definitiva, el fraude fiscal constituye el principal elemento de inequidad de todo sistema tributario.

Es misión fundamental del Gobierno articular una política fiscal adecuada que permita al sector público obtener los ingresos necesarios para la financiación del gasto público de la manera más eficiente posible.

La inobservancia de las obligaciones tributarias preocupa mucho en el ámbito de la economía pública, y ello no sólo por la pérdida de ingresos y distorsiones económicas que genera, sino por la dificultad de su reducción. También hay que destacar que existe una dificultad evidente para medir un fenómeno que, precisamente por ser ilícito, presenta vacíos de información.

Aunque el fraude fiscal es un fenómeno que se da en cualquier grupo social, económico o empresarial, lo cierto es que las mayores bolsas de fraude suelen concentrarse en colectivos que, por la opacidad de sus actividades o la diversidad de sus rentas, encuentran mayores oportunidades de fraude que otros cuyas rentas se encuentran menos diversificadas y sometidas a un mayor control.

Con las nuevas formas societarias y el perfeccionamiento de los medios técnicos, utilizados de manera abusiva con la única finalidad del enriquecimiento, se ocasionarán daños de múltiple repercusión.

El incumplimiento fiscal no sólo perjudica los intereses de la Hacienda Pública y con ello los de la mayoría de los ciudadanos, sino que también introduce un factor de competencia desleal en el sector en que se produce.

Teniendo en cuenta que los impuestos constituyen la fuente fundamental de ingresos del Estado, deberán ser concebidos como instrumentos de intervención en la vida económica del País, y siguiendo el espíritu de la Constitución deberán utilizarse en la promoción de la igualdad y redistribución de la renta.

3.2.- Teorías explicativas del fraude fiscal

Son múltiples las teorías y modelos con los que se pretende explicar el comportamiento humano y las variables que intervienen en la actividad defraudatoria.

1.- El primer intento de modelizar el comportamiento del contribuyente respecto a la evasión fiscal se atribuye a Allingham y Sandmo (1972).

De acuerdo con el modelo tradicional de Allingham y Sandmo, los contribuyentes deciden sobre el ingreso que consignarán en sus declaraciones de impuestos, resolviendo un problema tradicional de maximización de la utilidad esperada que compara el ahorro de impuestos que se obtiene declarando un ingreso menor del real con los riesgos de una auditoría y de los castigos que trae consigo el incumplimiento detectado. En este contexto, la amenaza del castigo y de la auditoría hace que la gente pague sus impuestos. El análisis teórico de este modelo indica que un aumento de la probabilidad de la auditoría conduce a un cumplimiento mayor.

Las personas siempre tomarán la alternativa que mayor utilidad les reporte, considerando cuatro variables: 1. su ingreso real; 2. la tasa impositiva; 3. probabilidad de ser inspeccionado; 4. la multa a pagar por la evasión.

Siguiendo con este modelo, la persona toma la decisión bajo un componente de incertidumbre, debido a que la probabilidad de auditoría suele ser desconocida por los contribuyentes.

Los autores concluyen que los contribuyentes deben declarar más ante un aumento de la probabilidad de inspección ó aumento de las penalizaciones. Sin embargo, la relación no es tan clara en lo que respecta a los niveles de ingreso y la tasa impositiva. Según los autores, ello depende de si la aversión al riesgo es una función creciente, constante o decreciente respecto al ingreso.

Este modelo presenta múltiples debilidades, algunas de ellas reconocidas por los propios autores. A partir de los años 80, tras la realización de estudios empíricos, se aportaron evidencias acerca de la inconsistencia de esta propuesta tradicional. Así señalaremos que no tiene en cuenta el enfoque de la psicología y la sociología, ni la incorporación de la moral y de la interacción social; factores todos ellos que condicionan la actitud del ciudadano y que lleva a los contribuyentes a pagar o no los impuestos.

2.- La evidencia empírica demuestra que los individuos parecen tener una motivación interna a pagar o evadir impuestos. La noción de moral fiscal surgió cuando se observó que, ante iguales posibilidades, algunos contribuyentes evaden mucho y otros cumplen siempre. Detrás de este enfoque se encuentra la idea de que la evasión no solo depende de los impuestos, los tipos impositivos, la probabilidad de detección o las sanciones, sino también de la predisposición a evadir o cumplir.

Cuando se habla de moral fiscal se hace alusión a la disposición a pagar impuestos, que es lo que Frey (1997) denominó motivación intrínseca de los sujetos, por contraposición a la motivación extrínseca derivada de la actuación de los Gobiernos.

Las principales determinantes de la moral fiscal vienen dadas por características personales y sociodemográficas como la edad, el sexo y la situación financiera. También tienen incidencia otras variables como la confianza en el gobierno y las autoridades fiscales. Además, la religiosidad y el patriotismo también parecen tener un efecto positivo en la moral fiscal.

Entre los factores que determinan la moral fiscal destacan:

A.-El factor del desplazamiento de la motivación, inicialmente propuesto por Frey (1997). Parte de la idea de considerar que el comportamiento del Estado constituye un incentivo que puede inducir a los contribuyentes a un comportamiento cumplidor. Frey considera que los agentes económicos están influidos no sólo por los incentivos aplicados desde fuera, motivación extrínseca, sino también por sentimientos interiores que, por contraposición a los anteriores, se denominan motivación intrínseca. Propone que los cambios en la motivación extrínseca (ofreciendo recompensas o imponiendo sanciones) puede alterar el nivel de motivación intrínseca. De esta manera, las intervenciones externas pueden reducir la motivación intrínseca (efecto desplazamiento o "*crowdingout*"), pero también pueden impulsarla si perciben la intervención externa como apoyo de la motivación intrínseca

Así, por ejemplo, cuando se articula una política de elevadas inspecciones con fuertes sanciones para incrementar el cumplimiento, la intervención externa puede condicionar la motivación intrínseca y favorecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Pero al mismo tiempo, el trato de la inspección debe ser respetuoso si quiere condicionar positivamente, porque si es autoritario puede influir negativamente en el comportamiento de los contribuyentes, llevándoles a defraudar más.

B.- Factor de intercambio entre los contribuyentes y los Gobiernos. Seligman (1985) elaboró una clasificación de los ingresos públicos, distinguiendo entre: ingresos gratuitos, que son aquellos recursos que los contribuyentes ceden al sector público sin esperar ninguna contraprestación a cambio; ingresos contractuales, que son aquellos en los que los ciudadanos esperan obtener alguna contraprestación a

cambio de ceder al gobierno parte de sus recursos económicos; y los ingresos coactivos, que son aquellos en los que no hay voluntad de cesión por parte de los ciudadanos sino coacción del Gobierno, tal es el caso de los ingresos derivados de la imposición de multas y sanciones o de la expropiación, entre otros.

Dentro de los ingresos públicos destacan por su importancia los impuestos. No cabe ninguna duda de que a cambio de pagar impuestos, los ciudadanos esperan del gobierno determinadas actuaciones. Cuanto mayor es la desviación entre las preferencias de los ciudadanos y la provisión efectiva de bienes públicos, tanto mayor será el fraude fiscal. De igual forma, cuanto mayor sea el derroche y la malversación del Gobierno, menor será la disposición de los contribuyentes a pagar impuestos.

C.- Factor de equidad, establece la posible relación entre la equidad y la evasión. Considera que el contribuyente y el Estado mantienen una relación por la que éste ofrece bienes y servicios públicos que se financian con los impuestos que el contribuyente paga y puede que el contribuyente considere que el intercambio no es equitativo. El comportamiento de los contribuyentes estará esencialmente vinculado a lo que se considera justo. La ausencia de equidad en el intercambio entre contribuyentes y Gobierno produce inquietud. Es más probable que los individuos cumplan con sus obligaciones tributarias si perciben el sistema como justo. Por el contrario, si el sistema se percibe como desigual, la teoría predice que los contribuyentes evadirán impuestos como forma de restablecer la equidad del sistema.

Esta relación impuestos-bienes públicos añade una dimensión social, ya que el individuo se enfrenta a una decisión entre no pagar impuestos y maximizar su situación particular, o pagar impuestos y tener una mayor calidad de los servicios públicos. Los contribuyentes saben que cuanto menos gente pague impuestos, menos dinero habrá para los bienes públicos y de menor calidad serán.

D.- Factor de confianza, estudia cómo el contribuyente percibe el comportamiento del Estado. Se basa en el nivel de confianza existente entre los propios contribuyentes entre sí y con el Estado. Esta corriente de análisis parte de la idea del Estado como “comunidad” y la de “confianza en el Gobierno”. Deriva del papel del Estado como único proveedor de bienes y servicios públicos. La capacidad coercitiva del Estado para establecer impuestos con los que obtener esos bienes y servicios debe ser reconocida por el ciudadano. La percepción de distanciamiento entre lo que los ciudadanos reciben y lo que pagan generará desconfianza y consecuentemente favorecimiento del fraude fiscal. Se concluye que a mayor confianza mayor cumplimiento

A modo de síntesis son destacables tres componentes esenciales que inciden en la voluntad de defraudar:

1.- El componente económico, ligado a la valoración que el potencial defraudador hace de los servicios públicos que recibe. Esta equivalencia configura al impuesto como un precio pagado por los servicios públicos recibidos. Cuanto menores o de más baja calidad sean los servicios públicos recibidos, más incentivos habrá al fraude fiscal.

2.-El componente psicológico, de modo que el potencial defraudador busca en su fuero interno una legitimación para defraudar. Aparece esencialmente vinculado al componente económico, ya que cuando se rompe el equilibrio entre impuestos pagados y servicios públicos recibidos, el defraudador trata de establecer una particular y subjetiva situación de equilibrio, una especie de compensación a lo que él considera como un tratamiento injusto, que le legitima moralmente para defraudar.

3.-El componente social, que refleja el comportamiento del defraudador para con los demás ciudadanos. El defraudador sabe que los impuestos que ha evadido van a recaer en otros ciudadanos porque los servicios públicos tienen que financiarse de alguna manera. Por tanto, la decisión de defraudar o no, en última instancia, va a depender de su concepción de la solidaridad y del respeto que tenga a los demás contribuyentes.

Para combatir el fraude fiscal resulta necesario conocer los motivos que lo impulsan y, de esta manera, llegar a los procedimientos óptimos para suprimirlo, o al menos reducirlo. Esta batalla contra el fraude fiscal debe desarrollarse en el largo plazo, articulando una adecuada educación cívica y tributaria. A corto plazo, las tendencias fraudulentas se deberán neutralizar con la norma y el carácter disuasorio de la sanción, junto con la mejora de los recursos disponibles por parte de los órganos fiscalizadores de la función tributaria.

3.3.- Una mirada a las cifras del fraude fiscal en España

Cabe subrayar que ningún Gobierno ha realizado un estudio oficial en profundidad sobre el fraude fiscal en España, no existiendo informe alguno. Ello puede ser debido a que los Gobiernos miran para otro lado, tratando de esconder el problema, para no tener que dar explicaciones sobre la ineficiencia de las medidas que se han venido adoptando.

En este sentido, la Organización de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE), desde el año 2003, viene denunciando la *“situación de fracaso en la lucha contra el fraude fiscal y la escasez de recursos humanos”*.

España se encuentra a la cabeza de la UE en cuanto a fraude fiscal, y las medidas para erradicar este problema no están dando los resultados que se desearían. Además, en España el fraude fiscal se presenta en un estadio más agravado que en el resto de países de la UE como consecuencia de factores como la corrupción y el blanqueo de capitales.

En muchas ocasiones, los responsables políticos han considerado que conocer las magnitudes del fraude puede producir un efecto desmoralizador. Frente a esta postura, la Organización de Inspectores de Hacienda ha venido defendiendo el derecho de los ciudadanos a conocer estos datos como base para su elección entre políticas públicas. Defienden que conocer la cuantía del fraude fiscal es imprescindible para justificar la absoluta urgencia y prioridad que debe otorgarse a la lucha contra el fraude.

Debemos destacar la falta de voluntad de los distintos países en conocer las cifras, al menos aproximadas, del fraude fiscal. Tan sólo EEUU realiza mediciones periódicas de lo que ellos denominan *tax gap* o *brecha fiscal*, mientras que Reino Unido realiza unas estimaciones públicas de la pérdida de recaudación por fraude en el IVA

En España no hay estudios precisos y oficiales sobre estos extremos. Si bien es cierto que se disponen de informes elaborados por organizaciones como el Sindicato de Técnicos de Hacienda (Gestha) que nos aproximan a realidades fiscales en diferentes periodos.

Gráfico 1. Fraude Fiscal en España por sectores (2003-2012)

Fuente: GESTHA

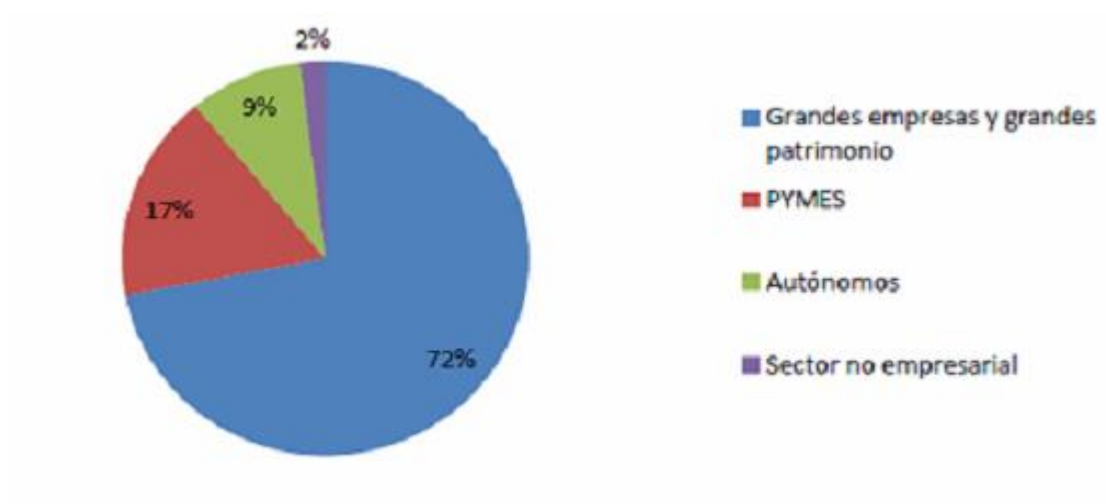
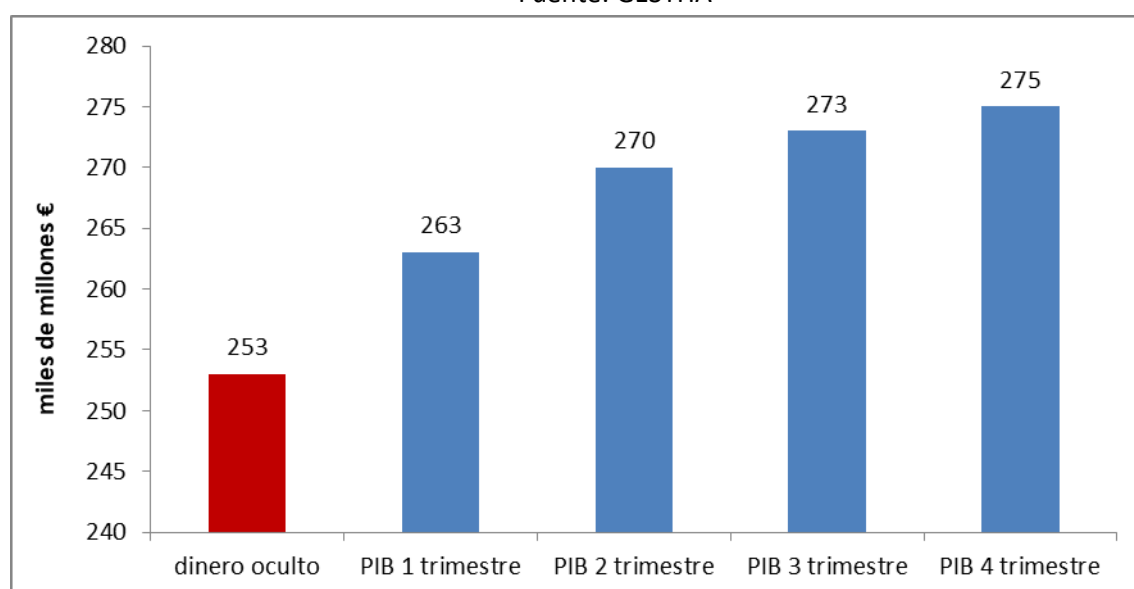


Gráfico 2. PIB trimestral/Fraude en España, año 2015

Fuente: GESTHA



Las cifras barajadas por el informe “El avance del fraude en España durante la crisis”, publicado por el Sindicato de Técnicos de Hacienda (Gestha) y la Universidad Rovira y Virgili, indican que en el año 2015 hay más de 253.000 millones de euros ocultos para la hacienda pública en España.

Señalaremos que la actividad defraudatoria opera fundamentalmente en los siguientes campos:

- Tramas de fraude en el IVA
- Operaciones de ingeniería fiscal
- Redes de facturas falsas
- Ocultación de rentas y patrimonios mediante el empleo de testaferros y sociedades pantalla.
- Los paraísos fiscales
- Fraude fiscal internacional
- Fraude inmobiliario

Gráfico 3, Fraude en IVA

Fuente: GESTHA

Fraude en IVA, pérdida de recaudación, % sobre el PIB			
Año	Fraude en IVA	Pérdida de Recaudación millones de euros	% sobre el PIB
2003	27,61%	15.475	1,98%
2004	26,54%	16.081	1,91%
2005	24,27%	15.982	1,76%
2006	23,10%	16.416	1,67%
2007	26,86%	20.510	1,95%
2008	37,74%	29.114	2,68%
2009	53,14%	38.068	3,64%
2010	36,11%	27.740	2,65%
2011	36,71%	28.601	2,73%
2012	35,35%	27.591	2,68%

En el caso del IVA podemos observar cómo cada año se deja de recaudar aproximadamente entre el 2% y el 3% del PIB. Al estimarlo en términos de cuota, es recaudación líquida dejada de ingresar en las cuentas del Tesoro Público (alrededor de 23.000 millones de euros cada año). Algo similar ocurre con el impuesto de sociedades, dejándose de recaudar unos 20.000 millones de euros. De manera que en estos dos impuestos se dejan de ingresar, de manera aproximada, 40.000 millones de euros, sobre un 4% del PIB.

Gráfico 4, Fraude en IRPF

Fuente: GESTHA

Fraude en IRPF, Rentas no declaradas, % sobre el PIB			
	Fraude en IRPF	Rentas no declaradas millones de euros	% sobre el PIB
2003	21,85%	108.619	13,87%
2004	20,29%	103.916	12,35%
2005	18,83%	94.501	10,39%
2006	14,37%	75.885	7,70%
2007	24,63%	146.858	13,94%
2008	24,96%	178.297	16,39%
2009	25,55%	186.872	17,85%
2010	25,13%	166.687	15,94%
2011	24,96%	173.540	16,59%
2012	24,96%	169.526	16,47%

Para el impuesto IRPF, el fraude se estima en términos de base, de modo que cada año las rentas que se dejan de declarar representan aproximadamente entre el 8% y el 17% del PIB. En este caso no podemos reflejar la recaudación líquida dejada de ingresar ya que sobre ello habría que aplicar la escala que corresponda a cada contribuyente. No obstante, en informe de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) se cuantifica el fraude por impuesto del IRPF en 20.000 millones de euros, más del 1,7 del PIB.

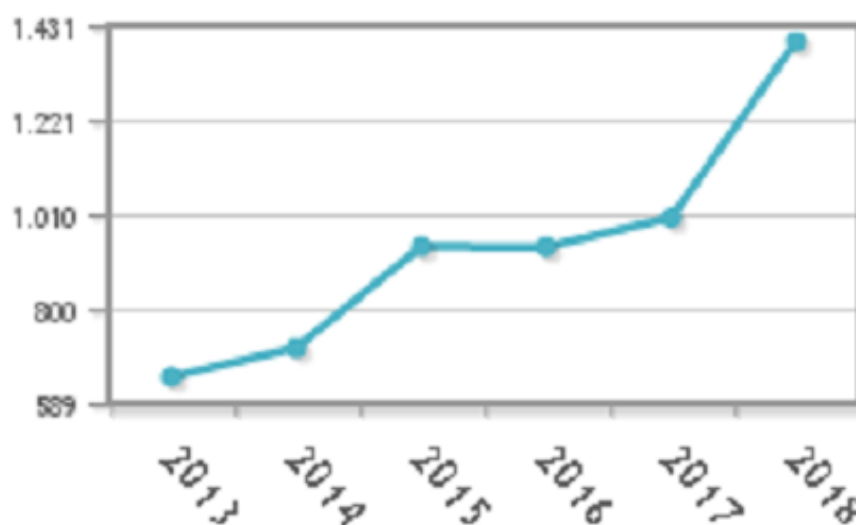
Como ya se ha dicho anteriormente no existen estadísticas oficiales procedentes del Gobierno (Ministerio de Hacienda y Agencia Tributaria fundamentalmente) que registren datos sobre la cuantía del fraude fiscal. Los datos que disponemos proceden de organizaciones como GESTHA (cuerpo de técnicos de Hacienda) y asociaciones/fundaciones que elaboran informes técnicos. Son estudios que se basan en métodos indirectos para cuantificar la cantidad defraudada, resultando muy difícil su verificación por la opacidad y ocultamiento de estas prácticas.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) publica habitualmente información estadística relativa al número de infracciones cometidas contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social en España. Datos numéricos a tener en cuenta, pero que nos aportan escasa información sobre el fondo de la realidad defraudatoria y oculta.

Gráfico 5, Infracciones contra la Hacienda Pública y Seguridad Social, año 2018
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

2018 > 14 Contra la Hacienda Pública y Seguridad Social

Fecha: 2018
Dato: 1.396 Infracciones



Fecha	Infracciones
2018	1.396
2017	1.002
2016	937
2015	938
2014	712
2013	647

La existencia de un nivel importante de economía sumergida distorsiona macromagnitudes como la renta per cápita y, consecuentemente, dificulta el diseño de políticas económicas que están basadas en esas macromagnitudes. Además propicia la competencia desleal entre empresarios, evasión de impuestos, malas condiciones laborales, escasa seguridad en el trabajo, no hay cotizaciones a la seguridad social con graves consecuencias a largo plazo.

El impacto que tiene la economía sumergida en España constituye una gran preocupación tanto desde el punto de vista económico como político. Se desprende que ante la necesidad de obtener mayores recursos en las arcas públicas, la preocupación de los Estados por la cuantificación y la prevención de la economía sumergida aumenta. Es importante señalar lo difícil que resulta precisar y cuantificar la

economía sumergida y consecuentemente hacer valoraciones precisas sobre su incidencia en el fraude fiscal .

En relación con la carga impositiva y los salarios, Schneider y Reinhard (1989) establecieron que hay determinadas circunstancias que despliegan efectos tanto en el sector de los hogares como en el de las empresas:

- Cuanto mayor sea el tipo marginal del impuesto sobre la renta (IRPF, en nuestro caso) mayor será la tendencia de los trabajadores a prestar servicios en la economía sumergida.
- Cuanto más altos sean los sueldos en el sector oficial, la tendencia a trabajar en el sector de la economía sumergida será menor.
- Cuanto mayores sean los impuestos sobre el consumo, salarios y cotizaciones que pagan las empresas, más se incrementará la tendencia a defraudar.
- En lo que se refiere a la regulación de los mercados, se estima que un mercado excesivamente regulado puede incentivar al empresariado a valerse de la economía sumergida para compensar el coste adicional que dicho contexto propicia.

Parece haber un consenso generalizado en aceptar cifras de economía sumergida en niveles en torno al 20-25%, lo que nos sitúa en los primeros puestos del ranking sólo por detrás de Grecia e Italia. En el lado opuesto se encuentran países como EEUU o Reino Unido con niveles entre el 8 y el 12%.

En todas las CCAA, el PIB incrementa aproximadamente un 20% si se incluye la recaudación que no se ha podido llevar a cabo.

Un indicador muy relevante del nivel de economía sumergida es lo que se conoce como la “circulación de efectivo de alta denominación”, es decir, el número de billetes de 500€ en circulación. En este sentido hay que señalar que España es el país europeo con mayor circulación de billetes de 500 euros, según datos del Banco de España.

Aunque la posesión de billetes de 500 euros no demuestra la existencia de fraude, lo cierto es que los análisis sí demuestran que existe una vinculación del efectivo de alta denominación con la evasión fiscal, muchas veces en actividades relacionadas con el fraude inmobiliario y con fenómenos de blanqueo de capitales. Estos resultados confirman que la elevada circulación del efectivo de alta denominación es un indicador muy destacado del fraude.

Gráfico 6. Economía sumergida en 2014
Fuente: Informe flexibilidad en el trabajo 2014 (Ranstad)

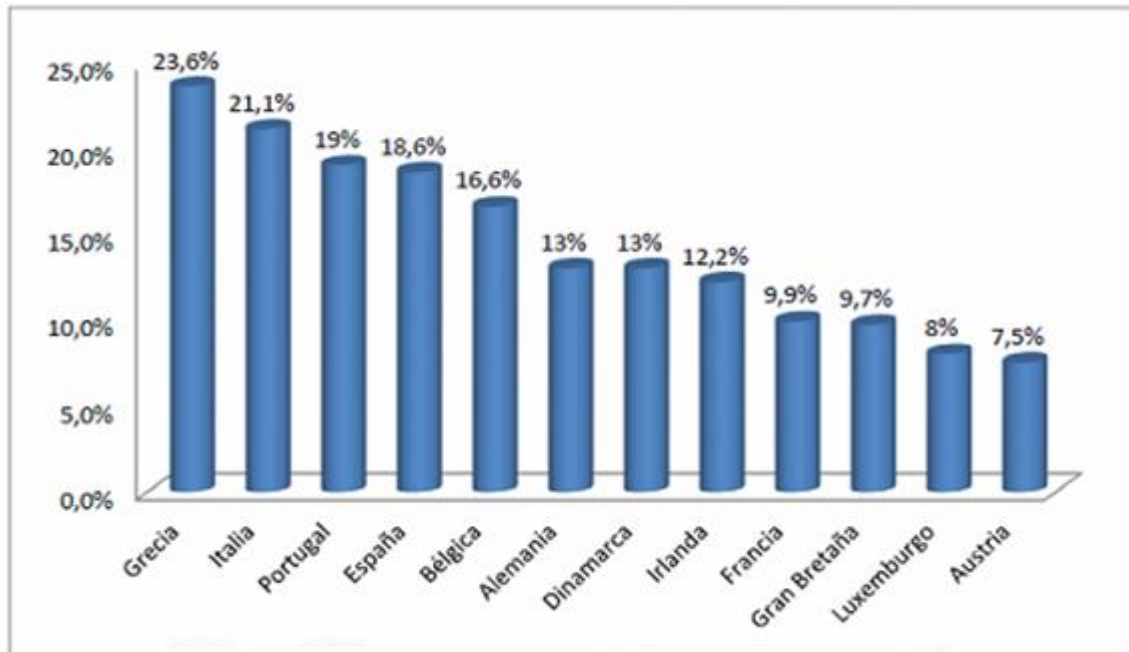
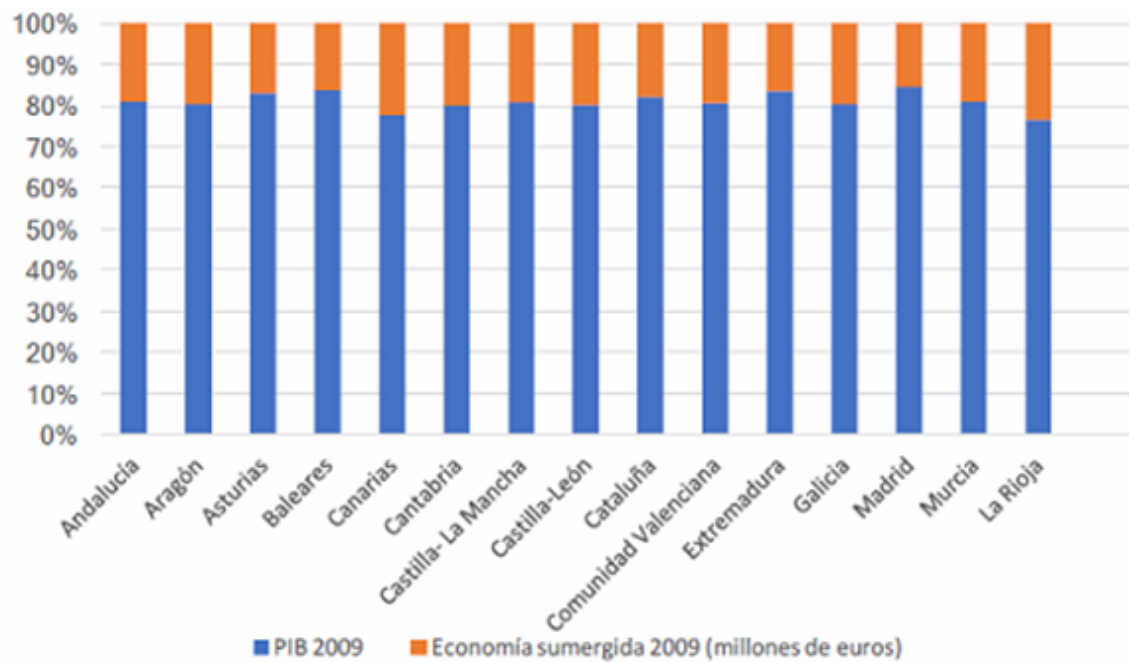


Gráfico 7. Incremento porcentual del PIB con economía sumergida
Fuente: Datos informe GESTHA(2009)



Uno de los graves problemas económicos que atraviesa España es el desequilibrio entre ingresos y gasto público; es decir el déficit público. Este desequilibrio lleva siendo muy grave desde 2009, dando lugar a una crisis fiscal que amenaza la sostenibilidad de muchos avances sociales. Su incidencia aumentó notablemente a raíz del estallido de la crisis financiera del año 2008.

El incremento de la tasa de desempleo, que alcanzó el 26% sobre el total de la población activa, fue uno de los factores decisivos en el aumento del fraude.

Destacar la dificultad del análisis de este tema debido a que estudiamos una variable que no es observable, bien al contrario, los defraudadores tratan de ocultarla para evitar sanciones tanto económicas como penales.

Entre los años 2007 y 2009 los ingresos tributarios se vieron reducidos en aproximadamente 50.000 millones de euros, un 25% de la recaudación fiscal.

El principal motivo del descenso en la recaudación tributaria (según se muestra en los informes de la Agencia Tributaria) lo constituye la caída de recaudación por Impuesto sobre Sociedades, que entre 2007 y 2010 vio reducida su recaudación en casi 29.000 millones de euros (un 64%), lo que supone el 70% de la caída global de la recaudación fiscal.

En los últimos años se observa una disminución en la recaudación por el Impuesto sobre Sociedades que no se corresponde con la evolución del PIB, y que la Organización de Inspectores de Hacienda (2012) considera que se debe a que la crisis ha hecho que se deje de declarar una parte importante de los ingresos, porque se han trasladado actividades económicas a la economía sumergida y denuncian la urgencia de frenar esta praxis.

En opinión de los Inspectores de Hacienda una cuestión trascendental es determinar si esta crisis fiscal es estructural y, en caso afirmativo, hasta qué punto lo es. Añaden que la respuesta a esta pregunta determinará hasta qué nivel es sostenible el denominado Estado del Bienestar y también qué tipo de estructura política y administrativa puede sostener la economía española.

Estos desafíos son políticos y admiten múltiples respuestas, pero para poder hacer política sobre la realidad es necesario conocer con qué medios se cuenta.

El resultado de todo este proceso ha sido el empeoramiento de la situación fiscal de las Administraciones Públicas. Se pasó de un superávit del 2% a un déficit del 10,2% en dos años.

La economía sumergida se cifra entre el 20 y el 25%, lo que ocasiona mayor incumplimiento de las normas fiscales y de la seguridad social.

Según el Sindicato de Técnicos de Hacienda GESTHA, la estimación del fraude fiscal en 2009 era de 59.515 millones de euros, cifra superior al gasto público total en educación para el mismo año que ascendía a 53.000 millones de euros.

Los cálculos de Gestha coinciden en líneas generales con los del informe sobre la economía sumergida del Servicio de Estudios de La Caixa, en el que se afirma que la erradicación de la economía sumergida acarrearía un aumento de la recaudación fiscal de entre 60.000 y 80.000 millones de euros anuales. Un importe notable, si se tiene en cuenta que, en 2012, el total de impuestos y contribuciones sociales pagados en España fue de 347.000 millones de euros.

A la vista de las magnitudes señaladas, los autores del informe concluyen que, "en un contexto de crisis económica y con la imperiosa necesidad de consolidar las cuentas públicas, es evidente que esa menor recaudación fiscal derivada de la economía sumergida es un lastre para la economía española".

El gasto público en España en 2018 creció 21.394 millones, un 4,47 %, hasta un total de 499.520 millones de euros. Esta cifra supone que el gasto público en 2018 alcanzó el 41,3% del PIB, una subida de tan sólo 0,3 puntos respecto a 2017, en el que el gasto público fue el 41% del PIB. Es interesante conocer el destino del gasto público de un país. España, según los últimos datos publicados, dedicó a educación un 9,77% de su gasto público, a sanidad un 15,14% y a defensa un 3,09%.

Es evidente la relación existente entre las cifras relativas a ingresos de un Estado y las correspondientes al fraude fiscal. Mediante la comparación de estos datos tendremos información que nos permita aproximarnos a la realidad.

Se considera oportuno señalar que la mayoría de datos y cifras reseñados en este trabajo proceden de estudios realizados por distintos organismos en años pasados. El tiempo transcurrido permite tener una perspectiva que se aproxima a la realidad actual con la aplicación de los correspondientes índices correctores. También es cierto que la opacidad y ocultamiento de las actividades defraudatorias requieren de largos periodos de tiempo para su investigación, sustanciándose procedimientos muy largos, tanto en el ámbito del derecho administrativo como en la vía penal, que son resueltos de manera firme tras varios años. Los datos que se barajan en estos procedimientos y las propias resoluciones judiciales pueden facilitarnos el estudio y análisis de este tipo de actividades.

CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES

Una pequeña incursión acerca del fraude fiscal nos transmite la idea de complejidad del tema, con la presencia de múltiples variables y actores con sus correspondientes cuotas de influencia.

En principio diremos que los conceptos de tributos, impuestos, fraude fiscal, ilícitos, regulación legal de los mismos, tienen un tratamiento similar en los países de la Unión Europea, con una normativa bastante homogénea y normalizada. Otros grandes países como U.S.A., Japón, China, Canadá, potencias económicas importantes, pueden presentar diferencias respecto a los países de la Unión Europea. Sin embargo, en todos ellos prevalece el principio de legalidad.

En este trabajo hemos utilizado como referencia normativa y de conceptos la que opera en España. En este sentido nos hemos aproximado a la doctrina y normas jurídicas que nos han permitido establecer un marco genérico fiscal. Desde este punto de vista consideramos que el artículo 31 de la Constitución ha de ser nuestra referencia y punto de partida para desarrollar la normativa oportuna.

Especial mención merece el Código Penal español, siendo éste uno de los instrumentos que el Estado utiliza para sancionar las conductas fraudulentas más graves y reprochables. Asimismo mencionamos la Ley General Tributaria como otro pilar importante en la regulación fiscal.

No abordamos la copiosa normativa que regula los distintos tributos, señalando algunos de los más importantes como el IRPF, IVA, Impuesto de sociedades, etc.. Todos ellos pueden ser objeto de fraude.

Hemos considerado de interés reseñar la importancia que tienen la economía sumergida y las situaciones de crisis económica en el incremento del fraude fiscal.

Uno de los principales documentos que materializan la hoja de ruta del Gobierno de un Estado son los Presupuestos Generales del Estado, los cuales se sostienen en los Ingresos y Gastos. A su vez, los Ingresos tienen el sustento principal en los impuestos. En este ámbito hay que destacar el protagonismo de la ideología política y los argumentos técnico-económicos que tienen por objetivo la optimización de resultados.

En este contexto y como objetivo de este trabajo hemos querido resaltar la importancia de la fiscalidad de un país y los efectos tan negativos del fraude fiscal. No hemos tratado modelos fiscales que se sustenten en fórmulas o diseños técnicos. Nuestra pretensión ha sido la de interpretar conductas y actitudes de los sujetos fiscales, basándonos en teorías interpretativas del fraude fiscal que se sostienen en conceptos sociológicos y psicológicos, principalmente. Es evidente que este tipo de argumentos no son cuantificables, nos movemos en el terreno de la subjetividad, de las percepciones, sensaciones, del sentido de la responsabilidad, de la solidaridad, etc.. Pues bien, son estas áreas las que entendemos que han de ser especialmente tratadas, con objetivos a largo plazo que permitan minimizar el fraude fiscal y consecuentemente mejorar los servicios públicos del Estado.

El Poder político democráticamente elegido, concretado en el Gobierno (Ejecutivo) y el Legislativo, establecerán las prioridades y objetivos, bajo el control del Poder judicial.

La escasez de recursos condiciona la prestación de servicios públicos. A pesar de ello, y en función de las prioridades, se buscará la mejora en la calidad de los servicios y el apoyo a los sectores más débiles y desfavorecidos. Habrá que buscar puntos de encuentro y consenso entre las políticas públicas y los intereses privados.

Frente a las medidas correctoras de ejecución inmediata, se considera importante las estrategias a medio-largo plazo. En este sentido sería importante invertir en educación, ya desde la edad escolar, haciendo hincapié en los valores recogidos en la Constitución. Utilización de los diferentes medios de comunicación para difundir campañas de sensibilización destinadas a la ciudadanía, sujetos de derechos y obligaciones.

Sería igualmente importante que los diferentes niveles de la Administración ejercieran sus funciones con total transparencia, siendo rigurosos ante posibles casos de corrupción que puedan darse.

Una mejora en los medios y recursos de control contribuirán también a la consecución de nuestro objetivo, que en última instancia es la construcción de una sociedad más justa y solidaria.

Aun a sabiendas de la complejidad y dificultad que reviste el asunto tributario, teniendo en cuenta la gran importancia que tiene el GASTO PÚBLICO y los INGRESOS PÚBLICOS para diseñar una mejor sociedad, todos los esfuerzos que se apliquen para mejorar la fiscalidad repercutirán favorablemente en el interés general.

A tenor de lo expuesto, proponemos tres áreas básicas para mejorar los resultados fiscales; siendo éstas:

1.-La confianza: es muy importante que las principales instituciones políticas y económicas sean generadoras de confianza a través de prácticas transparentes y honestas. La generación de un clima de confianza contribuiría a la configuración de una sociedad más responsable y solidaria.

2.-La educación: una educación tributaria a todos los niveles contribuiría a una concienciación y asunción de obligaciones tributarias.

3.- Recursos: la mejora en recursos, tanto humanos como materiales, a efectos de control e inspección de los comportamientos defraudatorios, tendría efectos positivos, disminuyendo el fraude fiscal.

BIBLIOGRAFÍA:

- AEAT (Agencia Española de Administración Tributaria) y Secretaría de Estado de Justicia (2005), Convenio de colaboración en materia de prevención y lucha contra el fraude fiscal.
- Allingham, M; Sandmo, A, I (1972), “ *Income tax evasion:A theoretical analisis*” Journal of Public Economics, pp.323-338.
- Alm, J., Torgler, B., (2006), “ *Culture differences and tax morale in The United States and in Europe*”, Journal of economic psychology
- Alm, J., Gómez, J.L., (2008), “ *Social Capital and Tax Morale in Spain*”, Economic Analysis and Policy, 38, 1, pp.73-87, Georgia State University.
- Arrazola, M., De Hevia, J., Mauleón, I. y Sánchez, R., (2011), *Ensayo sobre la economía sumergida en España*, Madrid, Fundación de las Cajas de ahorro (FUNCAS)
- Barros Vio, B. (2013), ¿ *Por qué las personas pagan sus impuestos? Subjetividad y procesos cognitivos*, 17(2), 37-47, Ed. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), Buenos Aires.
- Ferreiro Lapatza, J.J.,(1993), *Curso de Derecho Financiero Español*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A.
- Ferreiro Lapatza, J.J.; Martín Fernández, J.; Rodríguez Marquez, J.; Tovillas Morán, J.M., (2009), *Curso de Derecho Tributario*, Madrid/Barcelona/Buenos Aires 2009, Marcial Pons
- Gamazo Chillón, J.C., (1994), *Principales trabajos empíricos en materia de evasión fiscal*, Anales de estudios económicos y empresariales, Universidad de Valladolid.
- Gangemi, Lello (1964), *Tratado de la Hacienda Pública*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero
- GESTHA, (2009), informe sobre *PIB y economía sumergida*. Madrid
- GESTHA, (2011), informe sobre *como Reducir el fraude fiscal y la economía sumergida*. Madrid
- GESTHA, Jordi Sardá (coord.), (2014), *La economía sumergida pasa factura*, Barcelona, Universidad Rovira y Virgili
- Kirchler, E. (2007), *The economic psychology of tax behaviour*, Cambridge University Press
- Lebrija, A, (1495), Diccionario latino-español, recuperado de <http://www.biblioteca.uma.es>
- Ortiz García, P., Portillo Navarro, M.J., (2017), *Moral fiscal en el contexto de crisis socioeconómica en España*, ediciones complutense, recuperado de <https://revistas.ucm.es>, Universidad Complutense de Madrid.
- Observatorio de la AEAT, (2006), *primer informe en materia de prevención y lucha contra el fraude fiscal*, recuperado de www.agenciatributaria.es
- Observatorio de la AEAT (2007-2015), *informes anuales de recaudación*

- Pardo-Martínez del Valle, R., Jiménez Fernández, A., (2013), *La economía sumergida en España*, Madrid, Fundación de estudios financieros
- Peláez Martos, J.M. y Santolaya Blay, M., (2013), *Comentarios a la lucha contra el fraude fiscal*, Madrid, Ed. CISS.
- Pulido Alba, E (2014), *El fraude fiscal en España, una estimación con datos de contabilidad nacional* (tesis doctoral) , Universidad de Salamanca.
- Ranstad (2014), *Informe sobre flexibilidad en el trabajo*
- Rodríguez Bereijo, A (1992), *El sistema tributario en la Constitución*, XV Jornadas de estudio, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.
- Vaquero García, A., Lago-Peñas, S., Fernández Leiceaga, X., (2016), *Economía sumergida y fraude fiscal en España: un análisis de la evidencia empírica*, Universidad de Vigo.
- VISA Europa, (2009), *informe sobre los sectores productivos en la economía sumergida*.